

## 欧州経済通貨同盟の法的側面

須 網 隆 夫

- 一 はじめに
- 二 経済通貨同盟（EMU）の概要
- 三 経済政策
- 四 通貨政策
- 五 EMUの今後の展望  
——経済政策と通貨政策の整合性——

### 一 はじめに

欧州連合（European Union）（以下、EUと言う）における経済通貨同盟（Economic and Monetary Union）（以下、EMUと言う）の創設は、一九九二年二月に調印されたマーストリヒト条約（EU条約）の最大の成果と評価されて

欧州経済通貨同盟の法的側面（須網）

きた。そしてE M Uの最終段階であり、単一通貨を導入する第三段階は、予定通り一九九九年一月より、E U加盟国（以下、加盟国と言う）一五ヶ国中一一ヶ国（「ユーロ11」）の参加をもって開始し、この領域には単一通貨が既に導入されている。

E M Uとは、単一通貨の導入に伴って加盟国の通貨主権を欧州共同体（European Community）（以下、E Cと言う）に移譲する制度であり、これによりE Cを中核とするE Uは、統合の新段階に到達したと理解することができ。E Uは、連邦国家の創設を目的とするものではない。しかしながら、連邦国家の創設、国家の合併・併合などの国家承継の過程以外で完全な通貨主権の移転がなされた例が存在しないこともまた事実である。<sup>(1)</sup> その意味で、E M Uが今後のE Uの発展にどのような影響を及ぼすかは、極めて興味深い課題である。

さて本稿は、E M U、特にその創設後の運営を法的視点から分析し、経済的政治的議論の基礎を提供することを目的とする。E M Uの経済的側面については、日本でも多くの議論がなされ、最近では、E M Uの開始により導入された単一通貨「ユーロ（euro）」<sup>(2)</sup>の世界金融市場に及ぼす影響が大きな関心を集めている。たしかに一九五〇年代の三共同体の設立に始まる欧州統合は、第一次的には経済統合の形態を取っている。しかし、これらの議論には、E M Uの創設が高度に政治的な過程であること、またその実施は、法的手段に依拠していることが、十分に認識されていない傾向がある。このような問題意識から、本稿はE M Uを法的に分析・検討しようとするものである。次章では、まずE M Uの概要を明らかにする。続く第三章ではE M U体制下の経済政策、第四章では通貨政策の内容を各検討し、最後に、E M Uの課題として議論されている、経済政策と通貨政策の整合性の問題を扱い、E M Uの将来を展望する。<sup>(3)</sup>

- (1) Herdegen, *Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional Restraints for an "Ever Closer Union"*, 31 CMLRev.235, at 242 (1994).
- (2) 単一通貨の名称は、一九九五年一二月のマドリッド欧州理事会において「ユーロ (euro)」と決定された。なお、一九九七年一〇月に調印されたEU条約を改正するアムステルダム条約は、EMU関連条文を改正していないので、同条約発効後もEC条約上は引き続き「ECU」という名称が残る。しかし、欧州理事会は、条約上使用されているECUという用語は、総称的な (generic) 用語であり、ユーロが、欧州通貨の名称であると両者の関係を説明している。このため理事会規則一一〇三/九七号は、これまでの立法・契約等におけるECUという記述は、1 ECUを1ユーロとして、ユーロによって置き換えられなければならないと規定する (規則2条1項) (Council Regulation (EC) No 1103/97 of 17 June 1997 on certain provisions relating to the introduction of the euro, OJ 1997, L 162/1) (同規則の翻訳としては、斎藤亜紀「ユーロの導入に関するEU規則およびEU規則案」国際商事法務二五巻九号九四一頁 (一九九七年) を参照されたい)。
- (3) 本論文は、一九九八年一月に開催された日本EU学会第一九回研究大会「共通論題「EU通貨統合」における各報告、特に庄司克宏助教授の「EMUの法的構造と対外的側面」より多くの示唆を受けている。

## 二 経済通貨同盟 (EMU) の概要

### (一) EMUへの過程とEU条約

EMUの創設が目指されたのは、欧州統合の歴史において、今回が初めてではない。EEC加盟国は、既に一九七一年に、一九八〇年を目標に経済通貨同盟<sup>(4)</sup>に実現する計画に政治的に合意していた。しかし、第一次EMU<sup>(5)</sup>と言うべきこの計画は、EEC条約自体には何の影響も及ぼさず、七〇年代の通貨危機の中で挫折するに至った。

EMUを目指す動きが、EEC条約の改正に結び付き、言わば法的な裏付けを得るようになるのは、一九八〇年代後半からである。<sup>(6)</sup>一九八〇年代後半には、残存する非関税障壁を除去して域内市場を創設する市場統合の実現が、欧州統合にとって最大の課題であり、<sup>(7)</sup>一九九二年末までに市場統合のための主要な立法制定は完了し、域内市場が現出するに至った。EMUは、そのような域内市場完成の自然な帰結であり、「単一市場には単一通貨を」というスローガンは、そのことを端的に示している。<sup>(8)</sup>それは、市場統合が完成した後には、各国が独自の通貨を発行し、その交換に費用がかかることと交換率変動することが、域内通商にとって残存する最大の障壁であると考えられたからである。そして、EMUの直接の前提となる資本移動の自由も、市場統合計画の一環として九〇年代半ばには実現が予定されていた。<sup>(9)</sup>

ここにおいてEU条約は、EMUの設立を定め、その冒頭からEMUに言及している。すなわち、EU条約前文は、加盟国は、「単一の安定した通貨を含むEMU」の設立を決議したと述べる。そして、同条約B条は、EUの目的として経済社会的進歩の促進を掲げるが、その手段としては、域内市場の創設・経済的社会的統合の強化に続き、EMUの設立があげられている。ここで言うEMUの中心は、資本の自由移動を前提に単一通貨を導入することであるが、そのためには各国が統一した経済政策を取る必要がある。そこにおいて、経済同盟と通貨同盟が必然的に結びつくことになる。

## (二) EEC条約による規定

EMUの内容を具体的に規定するのは、EUの第一の柱を構成する三共同体のうち欧州共同体の設立を定めるE

C条約である。<sup>(10)</sup> ECを中心とする三つの共同体は、加盟国主権の共同体への部分的移譲を基礎とする超国家機関としての性格を有し、そこには、EC法と呼ばれる一つの独立した法秩序が成立している。前述のようにEMUがECの目指した域内市場と表裏一体のものである以上、これがECの枠組みの中に位置付けられたことは当然であり、これによりEMUは、これまで三共同体について発展してきたEC法の諸原則によって規制されることになる。

EC条約は、やはり冒頭において、EMUの意義を明らかにしている。すなわち、ECの目的を定める同条約二条は、目的達成の手段として、共同市場とともにEMUの設立に言及する。次いで同三条一・二項は、二条の目的に関連して、加盟国とECの活動が、「加盟国経済政策の緊密な協調」とともに「通貨交換率の不可逆的固定」、「単一の通貨政策と為替相場政策の策定及び実施」を内容とするとしている。このようにしてEMUは、EC条約において市場統合とならぶ基本的手段としての位置を与えられた。

EMUの詳細は、EC条約第六編「経済及び通貨政策」においてさらに規定されている。第六編第一章は、経済政策（二〇二a条—二〇四c条）、第二章は、通貨政策（二〇五a条—二〇九c条）、第三章は欧州中央銀行などの制度（二〇九a条—二〇九d条）、第四章は、単一通貨の導入を準備する第二段階から、単一通貨を導入する第三段階に至る移行期間の処理（二〇九e条—二〇九m条）を、各定めている。これらの規定によるEMUは、「一九九九年を期限とする単一通貨の導入」と「一定の原則にしたがって調整された、加盟国の経済政策」を主たる内容とする。通貨政策の分野では、法的には、通貨主権が加盟国からECに完全に移譲されるのに対して、経済政策の分野では、加盟国は、主権をなお維持することが両者間の大きな相違である。

### （三）付属議定書による補完

EMUについては、EU条約により、複数の議定書がEC条約に付属させられ、EC条約の内容を補完し、より明確にしていることに注意しなければならない。それらは、欧州中央銀行制度（European System of Central Banks）（以下、ESCBと言う）及び欧州中央銀行（European Central Bank）（以下、ECBと言う）定款に関する議定書（第三議定書）・欧州通貨機構（European Monetary Institute）（以下、EMIと言う）定款に関する議定書（第四議定書）・過剰な赤字手続（excessive deficit procedure）に関する議定書（第五議定書）・一〇九j条に言及された収斂基準に関する議定書（第六議定書）・経済通貨同盟の第三段階への移行に関する議定書（第十議定書）であり、さらにイギリスとデンマークの特別な地位に関する議定書（第十一・十二議定書）がある。これらの議定書は、条約の不可分の一部をなすものであり（EC条約二三九条）、EC条約の規定中でも言及されている。EC条約には、議定書とともに相当数の宣言が付されているが、宣言に比して議定書により強い法的効力が付与されていることは、二三九条より明白である。但し、理事会が議定書の内容を修正できる場合があり（同一〇四c条一四項・第五議定書・第六議定書六条）、これらについては、EC条約に従属する地位にあると考えるべきであろう。

以上のように、EU・EC条約の規定・関連する議定書・そしてEU条約発効後、EC条約を根拠として制定された様々な二次立法が、全体としてEMUを規律する複雑な法的枠組みを形成しているのである。<sup>11</sup>ところでEU条約を改正するアムステルダム条約は、一九九七年一〇月に調印され、現在加盟国において批准手続中である。しかし、EMUに関連する部分は、EU条約改正のために一九九六年から開催された政府間会議（IGC）の対象から

除外されたので、アムステルダム条約が発効しても、条文番号の変更を除いて内容に変化はない。それでは、次に現在のEMUの法的枠組みをさらに検討する。

(4) 本稿では、経済通貨同盟という用語をEUのそれを指すものとして用いている。したがって、通貨同盟は、加盟国間通貨の為替相場の固定を前提とした単一通貨の導入を内容とするものである。その他の用法については、島崎久彌「欧州通貨統合の政治経済学」八一頁（日本経済評論社・一九九七年）を参照されたい。

(5) 同四一六頁・田中素香編著「EMS・欧州通貨制度―欧州通貨統合の焦点―」四六頁以下（有斐閣・一九九六年）。

(6) 法的には、一九八六年に調印された単一欧州議定書により挿入されたEEC条約一〇二a条が、一九七九年に開始された欧州通貨制度(EMS)を正式に認知しただけでなく、条約改正による将来のEMUへ向けた発展に言及した(Pipkorn, Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union, 31CMLRev. 263, at 266-267 (1994))。そしてEMUは、一九九二年に調印されたEU条約によるEC条約の改正によって条約中に正式に組み込まれたのである(須網隆夫「経済・通貨同盟の実現可能性」法学セミナー三七巻八号一八頁(一九九二年))。

(7) 須網隆夫「ヨーロッパ経済法」三〇三頁以下(新世社・一九九七年)。

(8) 田中・前掲注(5)三二二頁。

(9) 須網・前掲注(7)二九三―二九四頁。

(10) EUは、三つの柱より成る列柱構造を採っている。第一の柱は、一九五〇年代に設立されたEC・ECS・EAE・ECという三つの共同体より成る。第二の柱は、共通外交安全政策、第三の柱は、司法内務協力である。第二・第三の柱は、EU条約によって新たに付加された部分であり、第一の柱のような超国家的性格を与えられていない(須網・前掲注(7)二二三頁)。アムステルダム条約により、EC条約は、不要となった条文が削除されるなど簡素化され、これに伴い従来の条文番号が大部分変更されている。このため、アムステルダム条約発効後はEMUに関する条文の番号も変わることになされた。

(11) EMUの概要については、賀来弓月「マーストリヒト条約に基づくECの経済通貨同盟―その法則とメカニズム―」外務省調査月報一九九四年度一号一頁(一九九四年)、小林博・中沢靖史「新通貨「ユーロ」の始動」(経済法令研究会・一九九九年)をも参照されたい。なお、EMUは、域内の資本移動の自由を前提条件とするが、資本の自由移動に関する規定は、EU条約により全面

的に改正され、他の自由移動と同程度の移動の自由が保証されるようになって（EC条約七三b条以下）（須網・前掲注（7）二九五—二九六頁）。

## 三 経済政策

### （一）総論

EMUは、経済政策と通貨政策の双方を対象とするが、そのうち経済政策に係る部分から検討を始める。前述のように、一九九九年一月からのEMU第三段階開始に伴い、通貨政策に関する権限が、EMUに参加する加盟国に関する限り、加盟国よりECに全面的に移譲されるのに対して、経済政策を決定・遂行する権限は、EMUへの参加にかかわらず、第三段階開始後もなお基本的に加盟国の下にある。しかし、通貨統合を達成するためには、それに対応する経済統合が必要と考えられる。そのため、加盟国の経済政策には、ECレベルで決定された一定の枠がはめられることになる。しかし、加盟国の主権維持を前提とする以上、経済同盟は、各加盟国の経済政策の調整を基礎とせざるを得ない。このような事情から、通貨政策の規定と比べると、経済政策に関するEC条約の規定は、政策の内容を必ずしも詳細には特定していない<sup>(12)</sup>。但し、経済政策の中心である財政政策については、議定書と合わせて、加盟国の義務は、相当程度厳密に特定されており、加盟国の政策運営に対する厳しい制約を構成している。以下、詳論する。なお、以後、括弧内の条文は特に記載のない限り、EC条約の条文を示している。



## (二) ガイドラインに基づく経済運営

### 1 ガイドラインの決定

加盟国の経済政策運営に対して E C の課す基本的制約は、E C の主要な立法機関である理事会 (Council) が定める「ガイドライン (指針)」である。

すなわち加盟国は、E C の目的達成に貢献するために、自己の経済政策を遂行しなければならない (一〇二 a 条)、加えて経済政策を共通の関心事項とみなして、理事会において調整する義務を負う (一〇三 a 一 項)。そして経済政策の調整は、具体的には、理事会が特定多数決によって勧告の形態で定める加盟国と E C の経済政策についての「広範なガイドライン (Broad guidelines)」を基礎に行われる (一〇二 a ・ 一〇三 a 二 項)。加盟国は、ガイドラインに沿って自己の経済政策を遂行しなければならない (一〇二 a 条)、その意味でガイドラインは重要である。そのためガイドラインの決定には、加盟国首脳によって構成された、E U の最高の政治的意思決定機関である欧州理事会 (European Council) が関与する慎重な手続が用意されている (一〇三 a 二 項)。すなわち、第一に、理事会は、E C の行政・執行機関である委員会 (Commission) からの勧告に基づいて、ガイドライン案を特定多数決により決定し、それを欧州理事会に報告する。第二に、欧州理事会は、理事会よりの報告に基づいて討議し、ガイドラインについて結論を出す。そして第三に、理事会は、その結論に基づいて、特定多数決によりガイドラインを定める勧告を採択するのである。理事会は、一九九八年六月のカーディフ欧州理事会の結論に基づいて、同年七月この勧告を採択している。定められたガイドラインは、財政政策について、加盟国ごとに数値目標を掲げて、取るべき政策の方向性を示し、さらに賃金政策・構造改革にも言及している<sup>(13)</sup>。

## 2 ガイドライン遵守のための手続

定められたガイドラインが加盟国により遵守されることを担保することは、当然のことながら重要な課題となる。それを担当するのは理事会と委員会である。すなわち、理事会は、委員会の報告と加盟国からの情報提供に基づいて、加盟国の経済政策がガイドラインに合致しているか否かを監視し、もしガイドラインに合致していない場合には、委員会の勧告に基づいて、特定多数決により必要な勧告を加盟国に行う（一〇三条三・四項）。そして理事会には、この多角的監視手続（multilateral surveillance procedure）の細則を定める権限が付与されている（一〇三条五項）。

しかし、経済政策の調整自体は加盟国の法的義務であるが、ガイドラインに従うことが、加盟国の法的義務ではないことには注意しなければならない。一〇二a条は、加盟国は「幅広い指針に関連して（in the context of）、自己の経済政策を遂行しなければならない」と規定するにとどまり、そこにはガイドラインに従う義務自体は包含されてい<sup>(14)</sup>ないからである。これは、勧告という形態が法的拘束力を生じないことから裏付けられ（一八九条）、理事会による監視手続（一〇三条三・四項）も、そのことを前提としている。もしガイドラインが法的拘束力を有するのなら、その違反に対しては、EC条約一六九条以下の義務違反の加盟国に対する訴訟手続の適用が検討されるはずだからである。ガイドラインへの適合が法的義務ではないことは、それに基づく調整の限界を意味する。もつとも、理事会は、ガイドラインに合致しない加盟国に対する勧告を公表できるなど、一方でガイドラインの実効性を高めるための配慮が見られることに留意する必要がある（一〇三条四項）。

### (三) 財政政策の規制

#### 1 序

EC条約は、加盟国の経済政策一般の調整だけでなく、加盟国の経済政策が最低限満たすべき条件を合わせて規定している。これらの条件はいずれも、単一通貨運営の基礎として、加盟国が健全な財政構造を維持することを目的としており、これらの点に関する限り、加盟国の経済政策についての主権は、EC条約上その行使を制限されることになる。

#### 2 加盟国への信用供与

まず、ECB及び加盟国中央銀行（以下NCBと言う）は、ECの機関ないし加盟国政府（地方自治体・公的部門を含む）に対して、当座貸越などあらゆる種類の信用を供与してはならない（一〇四条一項・第三議定書二一条一項）。同様に、EC機関・加盟国政府による金融機関への特権的アクセス（privileged access）を認める措置も禁止される（一〇四条一項）。さらにECは、加盟国の中央政府・地方自治体・その他の公的機関の債務を引受けてはならず、加盟国も他の加盟国のその種の債務を引受けてはならない（二〇四b条一項）。

これらの規制はいずれも、金融市場が、加盟国の公的債務の増大を規制する圧力として機能する状態を確保することを意図している。<sup>(15)</sup> 禁止の内容は、理事会規則によってさらに明確化されることが予定され（一〇四a条二項・一〇四b条二項）、実際に一九九三年に二つの理事会規則が採択され、EC条約の各条文中で使用されている概念に詳細な定義が与えられた。<sup>(16)</sup> 例えば、一〇四a条一項の「特権的アクセス」の概念は、条約上は定義されていないところ、理事会規則三六〇四／九三号により、金融機関にEC機関ないし加盟国公的機関の債務を取得ないし保有する

よう義務付けること、もしくは、その種の債務の取得・保有を促進するために、金融機関だけを税制上優遇すること、または市場経済の原則に反するように財政上優遇することであると定義されている（規則一条一項<sup>(17)</sup>）。

### 3 過剰な財政赤字の禁止

#### (1) 加盟国の赤字回避義務

さらに、加盟国の経済政策のうち特に財政政策は、EC条約により一層直接的に規制されている。すなわち、加盟国は、過剰な政府財政赤字（excessive government deficits）を避けなければならない義務を負っているのである（二〇四c条一項<sup>(18)</sup>）。EMUに参加する加盟国は、単一通貨を導入したために、従来のように為替相場の調整を経済政策手段として利用することが不可能になってしまった。このため財政政策への依存度が高まらざるを得ないことになるが、他方で、加盟国の財政赤字を低いレベルに押さえることは、単一通貨ユーロの価値を維持するために不可欠である。このため、著しい財政赤字を避けることの重要性が強く認識されたのである。なお、過剰な赤字回避義務を負う加盟国は、イギリスを除く（第一一議定書五条 全加盟国であり、単一通貨を導入する加盟国だけではないことに注意しなければならない<sup>(19)</sup>）。

#### (2) 過剰な財政赤字の判断基準

過剰な財政赤字の有無について、EC条約は二つの判断基準を提供している（二〇四c条二項）。これらの基準の内容は、過剰な赤字手続に関する第五議定書さらに具体化されている（二〇四c条一四項）。すなわち、

第一に、国内総生産（gross domestic product）（以下、GDPと言ふ）に対する政府財政赤字（government deficit）の比率が、特定の基準値を越えるかどうかである。但し、基準値を越えていても、比率が著しくかつ継続的に低下

し、基準値に近いレベルに到達しているか、又は基準値を越えたことが例外的かつ一時的であり、比率が基準値に近い場合は、基準を満たすと考える（二〇四c条二項(a)）。そして基準値は、GDPの三％である（第五議定書一条）。

第二に、GDPに対する政府負債（government debt）の比率が、基準値をこえるかどうかである。但し、比率が、十分に減少しかつ十分な速度で基準値に接近しつつある場合は、やはり基準を満たすと考える（二〇四c条二項(b)）。基準値は、GDPの六〇％である（第五議定書一条）。

ここに言う「政府」は、広い概念であり、そこには中央政府だけでなく、地方政府及び社会保障基金も含まれる（第五議定書二条）。

### (3) 「基準」の遵守と過剰な赤字手続

加盟国の過剰な財政赤字回避義務を実効性あるものとするためには、加盟国がこれらの基準を遵守しているか否かを常に監視する制度が必要である。EC条約は、委員会と理事会の両者にその制度の実施を担当させている。

第一次的には、委員会が、右の基準に基づいて、加盟国の予算・財政状況を監視する義務を負う（二〇四c条二項）。そして、加盟国が、これらの基準を満たさない場合には、委員会は、財政赤字が政府の投資支出を越えるかなども考慮した報告を作成しなければならない（同条三項）。この委員会報告については、一〇九c条に規定された経済金融評議会（Economic and Financial Committee）が意見を述べる（二〇四c条四項）。そして同評議会は、加盟国に過剰な赤字が存在するか、または発生しうると考える場合には、理事会に意見を提出しなければならない（同条五項）。

過剰な赤字の存在を最終的に判定して、その是正を加盟国に求めるのは、理事会の役割である。EC条約は、加盟国に、過剰な赤字を是正させるために、加盟国のEC条約違反に対する通常の対応とは異なる複雑な制度を構築している。すなわち、理事会は、委員会からの勧告に基づき、さらに当該加盟国の意見を考慮して、総合的な評価を行なった後に、特定多数決により過剰な赤字の存否を最終的に決定する（同条六項）。過剰な赤字の存在が認定されると、理事会は当該加盟国に一定期間内に状況を是正するよう勧告しなければならない（同条七項）。勧告は公表されないが、期間内に勧告にしたがった効果的措置が取られない場合には、理事会は、勧告を公表することができる（同条八項）。

ここまでの手続は、既に一九九四年一月に始まったEMUの第二段階より適用されていたが（一〇九条三項）、一九九九年一月からの第三段階では、加盟国の赤字回避義務が法的義務に強化されることに見合って、加盟国に対する監視手続も強化され、さらに制裁が可能となった<sup>(20)</sup>。すなわち、理事会の勧告にも係らず、加盟国が違反状態を継続する場合には、理事会は、特定された期限までに赤字削減措置を取るよう通告（notice）することができる（一〇四c条九項<sup>(21)</sup>）。そして、加盟国がこれに従わないと、理事会は、さらに様々な制裁措置を加盟国に適用することを決定できる（同条一一項）。制裁措置には、過剰な赤字が解消するまで、適当な額の無利息の預託金（non-interest-bearing deposit）をECに提供すること、適当な額の罰金（fine）の支払いなどが含まれている<sup>(22)</sup>。

制裁措置の決定以前の手続については、EC条約一六九・一七〇条を根拠に加盟国を欧州裁判所に提訴することは認められない（一〇四c条一〇項）。これに対して、この一一項による制裁の決定については一六九・一七〇条の適用が排除されないだけでなく、制裁の対象となった加盟国は、EC機関の行為の合法性を審査する訴訟を定める

同条約一七三条を根拠に欧州裁判所で決定の違法性を争うことができる。<sup>(23)</sup> なお、七項以下の加盟国に対する各決定は、委員会の勧告に基づき、理事会において、特定多数決のために割り当てられた票数から当該加盟国の票数を除いた票数の三分の二の多数によって決定される（同条一三項）。

(4) 「基準」の性格・意義

第(2)項で言及した第五議定書による基準値は、加盟国が単一通貨導入のために満たさなければならない条件の一部を構成し、多くの加盟国がこれらの基準値達成にあたって困難に直面していたことが、EMUの予定通りの実現を疑問視する根拠となっていた。しかし、基準の持つ意味を理解するためには、その性格を検討しておく必要がある。<sup>(24)</sup>

まず第一に、基準の絶対的性格の欠如が指摘できる。過剰な財政赤字の存在は、対GDP比が基準値を越えるか否かにより一義的に決定されるものではない。すなわち、一〇四c条二項の規定するように、基準値を越える場合にも、なおそれを救済するためのエスケープ条項が設けられているのであり、その解釈を前提に、赤字の存在を決定するためにはそれに該当するか否かの判断が必要となる。<sup>(25)</sup> そして、過剰な赤字の存否の最終的決定が、理事会の特定多数決によるとされていることは、その判断が純粹に法的評価によってなされるものではなく、そこに政治的評価が含まれる可能性があることを意味する（一〇四c条六項<sup>(26)</sup>）。政治的評価が必要とされるのは、基準自体が、單純に基準値を満たすか否かだけでなく、さらに価値判断を必要とする部分を内包していることの必然的な結果と云うこともできる。このような基準の一義性の欠如は、以下の各点からも示される。<sup>(27)</sup> すなわち、(i)加盟国が基準を満たさない時、委員会は報告を作成しなければならないが、報告の作成にあたっては、財政赤字が政府投資支出を越

えるか否かを始めとして関連するあらゆる要素が考慮されなければならない（一〇四c条三項）。(ii)さらに、加盟国が基準を満たしていても、なお委員会が過剰な赤字発生の危険があると判断する時は、委員会は、報告を作成することができ（同）。(iii)理事会は、委員会の提案に基づき、全会一致で議定書に代わる適切な規定を定める権限を与えられている（一〇四c条四項）。すなわち、基準値自体が変更される可能性もあるのである。

さらに第二に、基準値を満たさず、エスケープ条項にも該当せず、したがって基準を満たさないと判断される場合にも、そのことは、直ちにEC法違反を惹起しない<sup>(28)</sup>。基準の未達成は、前項で述べた委員会による監視手続の開始を意味するに止まる（一〇四c条二項）。理事会による過剰な赤字の存在認定すらEC法違反とは直接結び付かず、EC法違反が問題となるのは、理事会の決定した制裁措置に加盟国が従わない段階に至ってである。EC条約一六九・一七〇条の義務違反を行なった加盟国に対する訴訟が、制裁措置決定以前の「一〇四c条一ないし九項については利用できないことは、理事会による勧告ないし通告に加盟国が従わなくても、そのことがEC法上の義務違反とは理解されないことを意味していると解釈し得る（一〇四c条七・九・一〇項）。委員会の行為が、勧告・通告という法的拘束力を持たない形態を取っていることも、その解釈を裏付ける。したがって、基準に従った過剰な赤字回避義務自体は加盟国の負う法的義務であるが、制裁措置が決定されるまでその義務が具現化しないという意味で、それは通常の法的義務とはいささか異なるものとして予定されているように思われる。

以上の検討に鑑みると、「基準」の持つ意味は複雑である。監視手続の初期の段階では、基準（特に基準値）の实质はガイドラインであり、一〇四c条九項の通告が制裁の基礎となることから、この通告により、加盟国の法的義務が確定すると理解すべきであろう<sup>(29)</sup>。このような理解によると、過剰な財政赤字に対する条約上の規制では、少な



くとも初期の段階においては、加盟国の財政政策を十分に統制できないように思われる。そして、そのような認識は多くの加盟国においても共有されるところであった。これが、次に検討する「安定・成長協定」を生み出した主要な要因である。

#### (四) 安定・成長協定とEC条約

##### 1 協定の採択

EC条約の規定する加盟国の財政政策に対する監視手続は、欧州理事会によって採択された「安定・成長協定」(The Stability and Growth Pact) (以下、「協定」と言う) に基づく制度によってさらに強化されている。

一九九六年一二月に開催されたダブリン欧州理事会は、「協定」の原則及び主要素について合意に達した。その内容は、翌一九九七年六月のアムステルダム欧州理事会で再確認され、「協定」に関する欧州理事会決議が採択された。<sup>(30)</sup>そして、同年七月には、「協定」を具体化する後述の二つの理事会規則が採択された。同決議が述べているように、「協定」は同決議とこれら二つの理事会規則によって構成される。このようにして、「協定」は最終的な形態を確定するに至ったのである。<sup>(31)</sup>

「協定」の法的性質は、当初の提案から変遷した。当初ドイツによって提案された「協定」案は、EC条約から独立した国際条約の形態を取ることを予定していた。<sup>(32)</sup>しかし、国際条約の締結は、各加盟国での批准を必要とするため現実的ではなかった。この点は、EU条約N条に基づくEC条約の改正を選択した場合も同様であった。また、内容の点でも、ドイツ案は、加盟国が基準未達成の時に、自動的に加盟国に制裁が課されることを想定してい

たが、制裁の自動的発動は、EC条約一〇四c条の内容と抵触する<sup>(33)</sup>。このため、国際条約の形態を取ることは放棄され、「協定」は、EC条約の範囲内で、同条約に基づく二次立法の一形態である規則として制定された法的拘束力を有する部分と、それ以外の政治的文書として法的拘束力を生じない部分とによって構成されるところとなった。後者が、アムステルダム欧州理事会決議（以下、「アムステルダム決議」と言う）である。決議は、加盟国政府首脳による厳粛な政治的公約であり、法的拘束力はない<sup>(34)</sup>。

## 2 協定の目的・必要性

「協定」は、EMUに参加する加盟国の経済的安定が保持されるように、前述のEC条約一〇三条以下において規定された手続きを明確化するとともに強化し、単一通貨を導入した領域内において過剰な赤字の発生を防止することを目的とする<sup>(35)</sup>。「協定」は、ユーロを強い通貨として維持するためには、ユーロ導入後も加盟国は健全財政を維持しなければならないとの立場から、加盟国の均衡の取れた財政の維持を実現しようとしているのである。

このような「協定」の必要性が認識されたのは、EC条約の定める加盟国財政政策の統制だけでは十分でないと考えられたからである。もちろん、過剰な赤字を回避することは、単一通貨導入後は、加盟国の条約上の義務である。しかし、一旦EMUへの参加を認められてしまうと、参加した加盟国はそれまでのような基準達成に向けた意欲を失う危険がある。他方で一〇四c条の監視手続は、そのような危険に対応するには十分効果的ではなかった。すなわち、基準の不明確性・基準の未達成とEC法違反が直結していないことに加えて、加盟国に対する統制は、加盟国の対応に応じて段階的に強化されていくため、最終的な制裁措置に至るまでに相当な時間を要することが予想されるだけでなく、理事会の行為には、委員会の行為がその前提として不可欠であり、委員会が適切に行為しな

いと手続が機能しない恐れがある。さらに理事会での特定多数決が得られず、何等の措置も取ることができない危険性も存在するからである。<sup>(36)</sup>

### 3 協定の位置と構造

「協定」は、そのようなEC条約の不十分さに対応して、その内容を政治的・法的に補完し、健全財政に関するEC条約及びその他の立法の厳格な適用を意図するものであり、EC条約の内容自体を変更するものではない。

「協定」の構造を検討すると、「アムステルダム決議」は、「協定」の要に位置し、後述する二つの理事会規則を統括する役割を果たしている。欧州理事会は、EU条約D条にしたがい、この決議により、加盟国・委員会・理事会に対して、それぞれが守るべき政治的指針 (political guidance) を提供したのである。同決議の内容は、規則に規定される内容を確認するとともに、場合によってはそれ以上の内容を政治的義務として各当事者に課している。例えば、経済政策のガイドラインに違反した加盟国に対する理事会の勧告について (二〇三条四項)、加盟国は、勧告を受けた時には、必要な正措置を取ることを約束している。<sup>(37)</sup>

二つの規則とは、「財政状況 (budgetary position) の監視と調整の強化に関する理事会規則」<sup>(38)</sup> (以下、「強化規則」と言う) と「過剰な赤字手続実施の迅速化と明確化に関する理事会規則」<sup>(39)</sup> (以下、「明確化規則」と言う) であり、これらの規則の目的は、条約がEC機関 (委員会・理事会) と加盟国に認めている裁量の幅を制限して、単一通貨の安定をより確固たるものとしようとすることにある。以下には、各規則の内容を検討し、合わせて関連する「アムステルダム決議」の内容に言及する。

### 4 多角的監視手続の強化に関する規則

前者の「強化規則」（理事会規則一四六六／九七号）は、EC条約一〇三条三・四項の規定するガイドラインの遵守のための多角的監視手続の枠組みの中に、早期警戒制度を付け加えてそれを補完し、一〇四c条による加盟国財政赤字についての監視手続適用前の段階において、理事会の勧告を適宜出すことにより、加盟国の基準違反を未然に防ごうとするものである。前述のように一〇三条五項は、同条三・四項の監視手続の細則を定める権限を理事会に付与しており、同規則はこれを根拠として採択された。

「強化規則」によると、EMUに参加する加盟国は、一〇三条の多角的監視手続のために、経済政策の目標を設定する「安定化計画（stability programme）」を策定し、理事会・委員会に提出しなければならない（規則三条一項）。安定化計画は、(1)財政状況の中期的目標および目標の達成方針、(2)予想される経済発展およびGDPなど重要な経済変数についての予測、(3)計画目的達成のために取られる経済政策上の措置の詳細、(4)経済的予測の変化に伴う予算・債務状況への影響の分析について、それぞれ情報を提供するものでなければならない（同三条二項）。この情報提供により、理事会・委員会は、多角的監視に必要な情報を入手できることとなる。安定化計画は、一九九九年三月一日までに提出されなければならない、それ以後も毎年改訂される（同四条一項）。提出された計画の内容は、委員会および一〇九c条により設置された経済金融評議会による検討を基にして、理事会によって審査される。理事会は、計画提出後二ヶ月以内に審査を終えなければならない、必要があれば、加盟国に計画の修正を要請する（同五条二項）。そして、理事会は、多角的監視手続の一環として、計画の実施を継続的に監視する（同六条一項<sup>(40)</sup>）。加盟国が計画より著しく逸脱する時は、理事会は、過剰な赤字の発生を防ぐために、一〇三条四項にしたがって、加盟国に必要な措置を取るよう勧告しなければならない（同六条二項）。加盟国の逸脱がその後も継続する

場合には、理事会は、加盟国に直ちに是正措置を取るよう勧告しなければならず、この勧告は公表することができる（同条三項<sup>(41)</sup>）。EMUに参加していない加盟国にも、安定化計画とほぼ同様の「収斂計画（convergence programme）」の提出が求められ、同様の監視手続の対象となる（同七・九条）。これらの計画は一般にも公表される（同四条二項、八条二項）。

加盟国の策定した計画に基づいた監視により、加盟国が、過剰な赤字の基準を逸脱する危険をより早い段階で見し、対応することが可能となり、その結果、加盟国が過剰な赤字を発生させることはより困難となるはずである。<sup>(42)</sup>

## 5 過剰な財政赤字手続に関する規則

これに対して、第二の規則である「明確化規則」（理事会規則一四六七／九七号）は、前述のEC条約一〇四c条の過剰な赤字手続きの効果的实施を確保するために、その手続を迅速かつ明確なものに強化することを目的として、やはり一〇四c条の枠組みの中で定められた。「強化規則」により強化された監視手続きによる加盟国財政状況の把握は、この過剰な赤字手続発動の前提となるものである。一〇四c条一四項は、理事会に、過剰な赤字手続きに関する議定書に代わる適切な規定を定める権限を認めており、「明確化規則」の制定はそれを根拠とする。その結果、同手続は、一〇四c条・第五議定書・本規則の三者によって構成されることになった。もっとも一〇四c条は、過剰な赤字について、政府財政赤字（government deficit）と政府負債（government debt）の両者に対する基準を設定しているが、本規則の対象は、政府財政赤字だけである。したがって、政府負債は、EC条約と議定書の規定のみによって扱われることになる。「明確化規則」の内容は、以下のように要約できる。

規則は、第一に、財政赤字が基準値（GDPの三％）を越えることが認められる例外的場合を定義する。加盟国の財政赤字が、基準値を例外的かつ一時的に越えることは条約上認められているが（一〇四c条二項）、どのような場合がそれに該当するかは条約上は明確ではなかったからである。規則は、濫用されないように例外的場合を厳格に定義し、例外的かつ一時的とみなされるのは、それが(1)「当該加盟国の統制の及ばない普通でない出来事、政府の財政状況に大きな影響を与えるもの」、または(2)「深刻な経済後退」によって生じた場合でなければならず、加えて一時的とみなされるためには、その事態の終了により基準を満たすことが予想されていなければならないとしている（規則二条一項）。そして、「深刻な経済後退」とは、原則としてGDPの低下が年二％以上であることを意味する（同二条二項）。GDPの低下が二％以内でも、その他の事情から例外性が肯定される可能性もあるが（同二条三項）、「アムステルダム決議」では、加盟国はGDPの減少が年〇・七五％以内である時には、規則二条三項を援用しないことを公約している。

規則は、第二に、一〇四c条三項以下の手続きの進行にそれぞれ期限を設定し、手続きの迅速な進行を保証する（同三・四・五条）。EC条約の規定は、段階的な手続きを定めているが、各段階の進行には期限が設定されていない。規則は、過剰な赤字の存在が発覚してから加盟国に対する制裁決定まで、最大限一〇ヶ月という期間を定め、さらに各段階にもそれぞれ期限を設定している。例えば、一〇四c条三項による委員会報告が提出されると、経済金融評議会は、二週間以内に同条四項の意見を作成しなければならない（同三条一項）。同様に理事会の過剰な赤字の存否決定にも三ヶ月という制限が課されており（同三条三項）、加盟国への勧告には、加盟国に対して四ヶ月以内の期限を設定しなければならない（同三条四項<sup>43</sup>）。そして最終的に制裁が必要な場合は、その決定は、委員会報告の提出

から一〇ヶ月以内になされなければならないのである（同七条）。以上のような各機関に課された期間制限は、極めて厳格なものと評価できるであろう。但し、各機関がこれらの期間を守れなかった時に、それを強制する手段が規則上予定されていないことは、留意されるべきである。<sup>(44)</sup>なお、加盟国が勧告・通告に従えば、手続は中断し、中断期間はこれらの期間には算入されない（同九条二項）。

規則は、第三に、EC条約の規定する加盟国に対する制裁手続の内容を具体化している。過剰な赤字手続が十分な抑止効果を持つためには、適切な制裁が課されることが重要である。前述のように一〇四c条一一項は、加盟国が理事会の決定に従わない場合の制裁を規定しているが、同項は各手段を列挙するに止まっている。そこで規則は、同項の定める制裁措置のうち、無利息の預託金を原則とする（同一一条）。その上で規則は、無利息の預託金の額を決定し、さらにそれにも係らず加盟国が違反を継続する時には、預託金を罰金に転換して徴収するという制度を確立した。すなわち、加盟国が委員会に預託しなければならぬ額は、加盟国のGDPの〇・二％に、前年度の加盟国の財政赤字（GDPのパーセンテージで示される）がGDP三％の基準値を越える部分の一〇分の一を加えたものである（同一二条一項）。加盟国の財政状況は毎年審査され、加盟国が理事会通告にしたがっていないならば、制裁は強化され、さらに追加の預託金が課されることもある（同条二項）。但し、一回あたりの預託金の上限はGDPの〇・五％である（同条三項）。そして、加盟国の赤字が改善されない場合には、この預託金は、2年後には罰金に転化する（同二三条）。

通貨の安定を確保するためには、制裁は自動的に発動されるべきであるとの意見があり、これによると制裁発動についての裁量は否定されるべきことになる。<sup>(45)</sup>しかし「明確化規則」は、一〇四c条一一項に従って、自動的制裁

は採用していない。事実の評価ないし加盟国に対する措置の決定について、裁量の要素をすべて排除することは現実的ではないとの見解は少なくなかったのである。<sup>(46)</sup> もっとも、「アムステルダム決議」は、理事会は、加盟国が過剰な赤字解消に必要な措置を取らない場合は、常に制裁を課することが要請されたと述べており、実際にはほとんどの場合に制裁が発動される可能性が高い。また、理事会が制裁を課さない場合、EC機関の不作為の違法確認を求めるEC条約一七五条による訴訟が提起される可能性を指摘する見解もあり、この訴訟が認められればこの点からも手続の有効性は保証される。しかし、決定された預託金の支払いはEC法上の義務であり、加盟国は、これを拒否することはできないとは言うものの、加盟国が任意に支払わなかった場合、強制執行の実現性には疑問がある<sup>(48)</sup>ことには注意すべきであろう。

## (五) 加盟国の経済主権とEC法

経済政策については、EMUの第三段階が開始され、単一通貨が導入された後も、なお加盟国が主権を維持していることから、そのECレベルでの運営の実効性に疑問が提起されてきた。このような疑問は根拠のないことではない。

EC条約自体の予定する加盟国の経済政策調整のメカニズムは、前述のように、経済政策一般については、加盟国が、理事会の定めるガイドライン・勧告にしたがって自らの経済政策を調整し、その実施を委員会・理事会が、監視するものであった（一〇三条一・二項）。しかし、ガイドラインは法的拘束力を有するものではなく、したがってこれを逸脱した加盟国に対する統制の手段も十分ではなく、加盟国の自主的な努力に大きく依存せざるを



得ない。

これに対して、政府財政の健全性に直結する財政政策に関するEC条約の規制は、経済政策一般よりは強化されている。特に単一通貨導入後の第三段階には、加盟国は過剰な赤字回避の法的義務を負うことになり、それに伴い、最終的には、過剰な赤字を是正しなかった加盟国に制裁を課す手続まで用意されている。このように、加盟国の財政政策には厳しい制限が課されることになったが、過剰な赤字の判断基準の不明確性・制裁決定に至る過程の複雑さなどの弱点が存在することはなお否定できなかった。また、制裁措置についても、加盟国に対する最終的な強制力には疑問があり、財政政策についても加盟国の自発的協力に依存する部分は少なくなかったのである。

その上、両者を通じて制度の詳細が、EC条約には十分に規定されておらず、そのことからECの各機関・加盟国双方に大きな裁量の余地が認められることが、これらの制度の実効性を低下させていた。

しかし、「安定・成長協定」は、EC条約を根拠とする理事会規則の制定という法的手法と欧州理事会決議という政治的手法とを組み合わせ、言わば巧妙に、EC条約に内在していた欠陥を相当程度克服したものと評価することができる。前者の法的手法では、特に、毎年の財政赤字を統制する過剰赤字手続について、規則の定める制裁は、明文により定められた加盟国に対する制裁の中では、最も詳細なものであり、制裁の決定が、当該加盟国を除いて、特定多数決のために割当てられた票数（一四八条二項）の三分の二の多数によって決せられることを合わせて考慮すると、その実効性にかなり期待することができる。<sup>(49)</sup> 後者の政治的手法は、EC条約を前提とする以上、法的には規制できない部分について、加盟国と委員会・理事会というEC機関の双方から政治的公約を引き出し、法的欠陥を補完するという手法である。例えば、「アムステルダム決議」は、本来は法的効力を有しない一〇三条四

項の理事会勧告に対応する是正措置を取ることを、加盟国に約束させたり、理事会に自動的な制裁の発動を要求したりしている。現在のEC法制度の下では、主権がECに移譲されている場合でも、加盟国に直接にEC法上の義務の履行を強制することができない以上、その間隙を政治的圧力によって埋めざるを得ない部分があることは否定できず、このような政治的義務の意義を軽視することはできない。

結論として、現時点では、加盟国が主権を保持すること前提としながら、ECが加盟国の経済政策を統制するメカニズムは、全体としてかなり良く整備されるに至ったように思われる。経済政策についての主権がECに移譲されていないことは、理論的にはなお制度の不十分さとして批判されようが、主権の移譲は、EMUにのみ関連する問題ではなく、EU全体の性格によって規定されざるを得ない。そして、メカニズムの評価にあたっては、単に主権の移譲の有無ではなく、まさにその実質が検討されなければならない。したがって主権が移譲されているから経済同盟が機能するということ만으로短絡的に結論づけることもできないのである。

- (12) Smits, *A Single Currency for Europe and the Karlsruhe Court*, LIEI 1994/2, 115, at 126 (1994).
- (13) Council Recommendation of 6 July 1998 on the broad guidelines of the economic policies of the Member States and of the Community (98/454/EC), OJ 1998, L 200/34.
- (14) 小田滋・石本泰雄「解説条約集第六版」三七二頁（三省堂・一九九六年）。なお、同じ部分について「広範な指針に基づき」との訳もある（小原喜雄・山手治之・小室程夫編著「国際経済条約・法令集」四三二頁（東信堂・一九九七年））。
- (15) Piskorn, *supra* note 6, at 275.
- (16) Council Regulation (EC) No 3603/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Article 104 and 104b (1) of the Treaty, OJ 1993, L 332/1; Council Regulation (EC) No 3604/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibition of privileged access referred to in Article 104a of the Treaty,

OJ 1993, L 332/4.

- (17) Council Regulation (EC) No 3604/93, *supra* note 16.
- (18) この規定は、第三段階開始時から適用される（一〇九条三項）。第二段階での加盟国は、過剰な財政赤字を回避する努力義務を負うにとどまっていた（一〇九条四項）。
- (19) イギリスは、第三段階においても一〇九条四項の努力義務を負うに止まる。またデンマークについての第一二議定書は、同国が一〇四c条の適用を除外されることを明確には規定しておらず、デンマークはイギリスと異なり回避義務を負うと考えられる。但し、他のEMU不参加国と同様に後述の一〇四c条九・一一項は、デンマークには適用されない（一〇九k条二項）。
- (20) *Pipkorn*, *supra* note 6, at 278-279.
- (21) この場合には、理事会は、加盟国の是正のための努力を審査するために、特定の期間内に、報告書の提出を要求することができる（同条九項）。
- (22) すなわち理事会は、(1)加盟国に、債券及び有価証券（bonds and securities）の発行前に、理事会の特定する付加的情報の公表を要求すること、(2)欧州投資銀行に、当該加盟国への貸付け政策の見直しを指示すること、(3)加盟国に、過剰な赤字が解消するまで、ECに適切な額の利息なしの預託金の供託を求めること、(4)適当な額の罰金を賦課することができる（同条一一項）。
- (23) *Pipkorn*, *supra* note 6, at 279.
- (24) *Id.*, at 278.
- (25) 島崎・前掲注（4）二七六―二七七頁；Sideek, *A Critical Interpretation of the EMU Convergence Rules*, LIEI, Vol 24 No 1, 1, at 2-4 and 7-8 (1997).
- (26) Herdegen, *Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as Guardian of Economic Wisdom*, 35CMLRev. 9, at 27 (1998).
- (27) *Pipkorn*, *supra* note 6, at 279-280.
- (28) *Id.*, at 278.
- (29) 制裁決定に対して、加盟国が一七三条に基づく訴訟を提起した場合には、欧州裁判所は、決定の基礎となった過剰な赤字の存否を基準に照らして判断することになる。

- (30) Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, OJ 1997, C 236/1.
- (31) 「協定」が合意に達するまでの経緯を検討すると、一九九五年一月「ドイツ連邦大蔵省は「協定」の原案を公表した。同案は、予算についての基準及び制裁の強化を規定しつつ」（Hahn, *The Stability Pact for European Monetary Union: Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty*, 35CMLRev. 77, at 80-81 (1998)）。「協定」をめぐり議論は、それ以後欧州理事会の場で行われた。一九九五年二月のマドリード欧州理事会は、一九九九年一月一日からの第三段階の開始を確認することにも、理事会に対して、第三段階に入ってから、国家財政が条約上の義務にしたがって健全さを維持することを保証する方策を模索するよう求めた。「協定」の概要は、続く一九九六年六月のフローレンス欧州理事会に提出された。そして、理事会は、一九九六年二月のダブリン欧州理事会に、欧州理事会決議を含む協定の具体的内容を提出し、合意に達したのである。合意は、一九九七年六月のアムステルダム欧州理事会で、「協定」に関する決議 (resolution) を採択する準備を理事会に求めていた。決議は「協定の厳格かつ適時の適用についての委員会・理事会・加盟国による厳粛な政治的公約 (solemn political declaration) である」。
- (32) Hahn, *supra* note 31, at 81.
- (33) *Id.*, at 83.
- (34) *Id.*, at 84; Louis, *A Legal and Institutional Approach for Building a Monetary Union*, 35CMLRev. 33, at 71-72 (1998); このことは、欧州理事会の性格より当然である。欧州理事会は、EC法の立法機関である理事会とは異なり、加盟国政府首脳によって構成される、EU最高の政治的意思決定機関である。したがって、欧州理事会による決定はあくまで政治的合意でしかないのである。もっとも、欧州理事会の決定の政治的意義は大きく、これを軽視することは適當ではない。
- (35) Commission, *Info Euro No 2*, at 12 (1997).
- (36) Hahn, *supra* note 31, at 89.
- (37) 「アムステルダム決議」は、加盟国だけでなく、委員会・理事会の行為についても言及している。例えば、委員会は、一〇三条・一〇四c条による理事会決定に必要な報告・意見・勧告を遅滞なく提出するものとされている。また理事会は、通告に従わない加盟国には、常に制裁を課すことを求められ、制裁措置としては、無利息の預託金の使用が優先される。そして、それによっても状況が改善しない場合には、制裁措置決定二年後に、預託金を罰金に転換するよう求められる。
- (38) Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and

the surveillance and coordination of economic policies, OJ 1997, L 209; OJ 1996, C 368/9, OJ 1997, C 117/17.

(39) Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, OJ 1997, L 209/6; OJ 1996, C 368/12; OJ 1997, C 130/12.

(40) 各国は、既に安定化計画を提出し、理事会は、それらの計画について意見を公表している。例えば、アイルランドの一九九九年から二〇〇一年の期間を対象とする計画は、一九九八年二月二日に委員会に提出され、理事会は、一九九九年一月一八日に意見を公表している (Council Opinion of 18 January 1999 on the stability programme of Ireland, 1999-2001, OJ 1999, C 42/4)。

(41) これらの勧告は、いずれも一〇三条四項にしたがってなされるので、理事会での特定多数決による決定が必要である。

(42) Hahn, *supra* note 31, at 89-92.

(43) さらに、一〇四c条九項による理事会の通告も、理事会が加盟国が勧告に応じた効果的な措置を採っていないことの認定 (一〇四c条八項) から一ヶ月以内に行われなければならない (規則五条)。加盟国が理事会の通告に従わない場合の制裁の決定 (一〇四c条一項) も、通告後二ヶ月以内に決定されなければならない (同六条)。

(44) 規則は、直接適用される立法形式であり、各機関には、期限を遵守する法的義務が課されている。このため、期限を遵守しないことは、不作為によるEC法違反を構成し、EC条約一七五条による訴訟の対象となると考えられる。但し、同条は、議会・理事会・委員会の不作為のみを対象としており、経済金融評議会の行為が対象となるかは明確ではない。

(45) Hahn, *supra* note 31, at 97.

(46) Herdegen, *supra* note 26, at 31.

(47) Hahn, *supra* note 31, at 98; もともと、一〇四c条一項は、制裁の発動について理事会の裁量を認めており、仮に裁量権の濫用に対して一七五条訴訟の提起が可能であっても、それが認められる場合は限定されるように思われる。

(48) 類似の例としては、EC条約一七一条二項の定める欧州裁判所の判決に従わない加盟国に対する金銭的制裁があるが、その場合も、強制執行の可否には疑問がある (須網・前掲注 (7) 六〇頁)。

(49) Hahn, *supra* note 31, at 97.

## 四 通貨政策<sup>(50)</sup>

### (一) 総論

経済政策と異なり、通貨政策に関する加盟国の主権は、一九九九年一月の単一通貨の導入による第三段階の開始により、E M U 参加国に関する限り、E C に完全に移譲され、単一通貨を準備する第二段階において、E C B の前身である欧州通貨機構（E M I）を中核として行われていた加盟国通貨政策の協調（二〇九 f 条）は、存在する余地がなくなった。現存するのは、単一通貨ユーロに対する単一の通貨政策だけである。

第三段階における通貨主権の行使を担当するのは、新たに設立された欧州中央銀行（E C B）と既存の加盟国の中央銀行（N C B）より成る欧州中央銀行制度（E S C B）である（二〇六条一項・第三議定書一条二項）。E C B と N C B の両者は、その独立性をE C 条約上保証されている（二〇七条）。そのため、加盟国政府だけでなく、既存のE C 機関も通貨主権の行使に関与し、影響を与えることはできない。

### (二) E S C B の枠組み

#### 1 制度の概要

欧州中央銀行制度（E S C B）は、欧州中央銀行（E C B）と同じく、E C 条約の規定にしたがって新たに設立された連邦型の銀行機構である（四 a 条・第三議定書一条一項）。もっとも、E S C B 自体には法人格は認められず、

法人格を有するのは、ECBとNCBのみである（二〇六条二項・第三議定書九条一項）。ECBが新設されたのに對して、NCBは、加盟国法による従来の法的形態のままで存続する。<sup>(51)</sup>このため、EC条約ないしESCB・ECB定款に関する議定書（第三議定書）が、ESCBに権利を付与したり義務を課す場合には、ESCBがその帰属主体ではなく、その主体は、ECBないしNCBということになる。<sup>(52)</sup>

ESCBの中核を担うのは、ECBである。ECBは、ESCBに与えられた任務が、自らの活動ないしNCBによって履行されることを保証しなければならない（第三議定書九条二項）。ECBは、一九九八年六月に設立され、その所在地はフランクフルトである。ECBは、各国のNCBとはほぼ同様の中央銀行としての体制を整えている。例えば、ECBは、五〇億ECUの資本を有する。NCBがECBの唯一の資本出資者・保有者であり（同二八条一・二項）、NCBの資本引受額は、議定書にしたがって定められる（同二九条）。さらにECBは、NCBから供給を受けて、五〇億ECU相当額までの外貨準備を保有し、これを運用する権限を有する（同三〇条）。

## 2 ESCBの目的・任務

ESCBの主要な目的は、物価の安定である。そしてESCBは、物価の安定を損なわない限りで、EC条約二条に規定されたECの目的達成に寄与するように、ECの一般的経済政策を支援しなければならない（二〇五条一項・第三議定書二条<sup>(53)</sup>）。ESCBは、さらに自由競争を伴う開放市場経済の原則にしたがって行動しなければならない（同）。これは、EMUの経済政策を規律する原則と同じであり（二〇二a条）、通貨政策と経済政策が同じ原則に依拠して運営されることを明らかにしている。

そして、これらの目的達成のために、ESCBには以下の諸任務が与えられている。すなわち、ESCBの基本

的任務は、(1) E C の通貨政策の決定と実施、(2) 理事会の決定する為替相場政策に基づく、外国為替操作の実施、(3) 加盟国の公的外貨準備の保有と管理、(4) 決済制度の円滑な運営である（一〇五条二項・第三議定書三條一項<sup>(54)</sup>）。その他に、E S C B は、付随的任務として、加盟国の権限を有する当局が行う金融機関の監督・金融制度の安定のための政策の円滑な遂行にも貢献しなければならない（一〇五条五項・第三議定書三條三項）。

E S C B の基本的任務は、通常の中央銀行が持つ機能のすべてを備えるものではなく、それらのうち、通貨の発行及び通貨量の統制・外国為替政策・決済制度の維持を中心とするものであると言えよう。<sup>(55)</sup>

### 3 E C B の機構

#### (1) 主要な機関

E S C B は、E C B の意思決定機関である運営理事会（Governing Council）<sup>(56)</sup>と役員会（Executive Board）<sup>(57)</sup>によって運営される（一〇六条三項・第三議定書八条・九条三項）。E C B には、この他に、第三の意思決定機関として、主として諮問機関の役割を果たす一般理事会（General Council）があるが、E S C B の運営には直接は関与しない（第三議定書四五・四七条<sup>(58)</sup>）。

運営理事会は、役員会の構成員と E M U に参加する加盟国の N C B 総裁によって構成される（一〇九 a 条一項・第三議定書一〇条一項）。他方、役員会は、総裁・副総裁・その他四名の理事によって構成される。これらの役員会構成員は、通貨ないし銀行業務について優れた知識と経験を有する者の中から、加盟国政府の合意によって任命される（一〇九 a 条二項・第三議定書一一条一項）。運営理事会・役員会とも、意思決定は、原則として構成員の単純多数決によって行われる（第三議定書一〇条二項・一一条五項）。



## (2) 運営理事会と役員の役割

ESCBを運営する責任は、運営理事会が第一次的に負う。運営理事会は、物価の安定のために、経済・金融に関する様々な情報を収集・検討して、安定を損う危険を把握し、それに対応する適切な通貨政策を遂行する責任を負い、そのためにESCBの任務遂行に必要なガイドラインを定め、また決定を下す。すなわち運営理事会は、中間的通貨政策目標・主要政策金利 (key interest rates)<sup>(59)</sup>・ESCBにおける外貨準備の供給などを決定して、ECの通貨政策を構築し、その実施に必要なガイドラインを制定する役割を担う (第三議定書二二条一項)。さらに、ECBに付与された個別的権限の大半について、権限行使の決定は運営理事会が行うこととされている。例えば、銀行紙幣発行の認可 (同一六条)、NCBの行動の統制 (同一四条三・四項)、最低準備金の計算と決定に関する規則の制定 (同一九条一項)、通貨統制のためのその他の方法の使用に関する決定 (同二〇条)、年次決算書の承認 (同二六条二項) などについての決定である。<sup>(60)</sup>これらは、全体的方針の決定に止まらず、個別的な政策決定までが運営理事会の役割となっていることを示している。なお、運営理事会の構成員は、常勤である必要はない。運営理事会は、最低年一〇回の開催が予定されている (同一〇条五項) が、現在のところほぼ二週間ごとに開かれている。<sup>(61)</sup>

これに対して、運営理事会の定める通貨政策を日常的に実施する役割を担うのが、役員会であり、このため役員会の構成員は、常勤でなければならない (同一一条一項)。役員会は、理事会の定めたガイドラインと決定にしたがって通貨政策を実施し、そのために必要な指示 (instructions) をNCBに与える (同一二条一項)。第三議定書に個別的に規定されている役員会の権限の数は、理事会のそれと比して、著しく少ない。具体的には、運営理事会の準備 (同一二条二項)、運営理事会の定める原則にしたがったECB年次決算書の作成 (同二六条二項)、ECBとNC

Bとの連結貸借対照表の作成（同三項）、職員の雇用条件の提案（同三六条一項）などである。このことから、ECBの主要な意思決定機関が、運営理事会であることが明らかである。

### （三）ESCＢの権限

#### 1 序

既に述べたESCＢの任務を達成するためには、通貨政策に関する様々な権限がESCＢに与えられていることが必要である。そして、ESCＢは法人格を有しない一つの制度であることから、実際にはECＢ・NCＢに、必要な権限がEC条約及び付属議定書によって付与されている。特にECＢには、通貨供給量の決定を始める各種の通貨政策の決定及び実施の権限並びに、そのために必要な付随的権限が付与されている。以下に、それぞれ検討する。

#### 2 基本的任務のための権限

##### （1）ユーロの発行

ECＢの権限の中核は、通貨の発行を統制する権限であり、これにより通貨量をコントロールすることができる。すなわち、ECＢは、単一通貨の発行に責任を持ち、EMUに参加する国の領域内における銀行紙幣・硬貨の発行を許可する排他的な権限を付与されている（一〇五a条一・二項）。銀行紙幣と硬貨では扱いが若干異なる。銀行紙幣発行の認可については、ECＢが排他的権限を有するが、発行自体は、ECＢ・NCＢ双方によって行われる（一〇五a条一項・第三議定書一六条）。これに対して、硬貨については、加盟国だけに発行権限があるが、発行

量についてECBの承認が必要とされる（一〇五の条二項）。

(2) 公開市場操作・担保貸付・準備率規制

そしてECB・NCBには、通貨政策を実施するために必要な、公開市場操作・担保貸付・準備率規制を行う権限がそれぞれ付与されている。

まず、ECB・NCBは、金融機関など市場参加者のために口座（account）を開設し、その資産を担保として受け入れることができる（第三議定書一七条）。

その上で第一に、ECB・NCBは、金融市場で、貴金属並びに、共同体通貨建であるか第三国通貨建であるかを問わず、債券（claims）及び市場流通可能な金融商品（marketable instruments）をアウトライイト取引（直物及び先物）ないし買戻し条件付取引で売買または貸借することによって、市場を操作することができる（同一八条一項）<sup>(62)</sup>。また両者は、金融機関・その他の市場参加者に対して、適当な担保に基づいて信用を供与することができる（同）<sup>(62)</sup>。このような市場への介入により、市場金利を適切な水準に調節し、市場の流動性を管理しようとするのである。

第二に、ECBは、通貨政策遂行のために、加盟国内の金融機関にECB・NCBに最低準備預金（minimum reserve）を維持するよう求めることができる。必要とされる準備率の決定は、運営理事会によって行われ、それが遵守されない場合は、ECBは、遅延利息などの制裁を金融機関に課すことができる（第三議定書一九条一項）。

なお、通貨政策実施のためには、その他の操作手段を使用することもできるが、そのためには、運営理事会で投票総数の三分の二以上の多数を得る必要がある（同二〇条）。

### (3) 決済制度の維持

決済制度の維持は、一般に中央銀行の機能であるが、E S C B の場合も同様であり、E C B ・ N C B は、E C 内および域外の第三国との間において、効率的かつ健全な決済・支払制度 (clearing and payment system) を保障するための設備を提供することができ、E C B はそのために規則を制定することができる (同二二条)。単一通貨導入後は、導入した加盟国の領域全体について、銀行券や小切手を決済する制度の存在が不可欠であり、既に一九九五年以来、汎欧州自動リアルタイム決済高速振替制度 (Trans-European Automated Real-Time Gross-settlement Express Transfer System: 略して TARGET と呼ばれる) の導入が準備されてきている。<sup>(63)</sup>

### (4) 外国為替相場政策

さらに対外的な為替相場政策の実施も E S C B の役割であり、E C B ・ N C B は、外為政策を実施するために、証券を含むあらゆる種類の外国為替資産の売買・保有・管理、第三国および国際機関とのあらゆる種類の銀行取引を行うことができる (同二三条)。E C B による外為政策の実施を可能にするのが、N C B より E C B に移転される五〇〇億 E C U 相当の外貨準備資産である (同三〇条一項)。そして、N C B の行う取引には、E C B の承認が必要である (同三一条二項)。

但し、為替相場政策の決定自体は、E C B ではなく、理事会に委ねられ、E C B は理事会に従属する地位しか与えられていないことに注意する必要がある。すなわち、単一通貨と第三国通貨との為替相場制度の設立、同制度内での E C U 基準相場 (central rates) の設定・修正・廃止、為替相場制度が存在しない場合の為替相場政策の一般の方針は、E C B ないし委員会の勧告に基づいて、E C B と協議した後、理事会が決定する (二〇九条一・二

項)。もっとも、理事会の決定は、物価の安定を損なわないように配慮しなければならないとされ、E S C Bの目的との整合性が追求されている。また、E Cが通貨と為替相場制度について第三国・国際機関と交渉を行う場合には、E C Bとの事前協議が必要である（二〇九条三項）。

### 3 付随的任務のための権限

#### (1) 諮問機関としての役割

E S C Bには、様々な付随的任務が課せられており、そのための権限も与えられている。まず、E C Bは、様々な場面で諮問機関としての役割を果たす。例えば、E C Bは、その権限の範囲内において提案された二次立法案について諮問されたり、その権限に属する事項についてE Cの機関・加盟国当局（national authorities）に意見を提出する権限を認められている（二〇五条四項・第三議定書四条）。その他、E C Bからの勧告・E C Bとの協議が必要とされている場合は少くない。<sup>64</sup>

#### (2) 金融機関の監督

E S C Bはまた、金融機関の慎重な監督及び金融制度の安定のために加盟国の権限を有する当局が実施する政策の円滑な遂行に貢献しなければならない（二〇五条五項）。具体的にこの権限を行使するのはE C Bであるが、金融機関の監督責任は基本的には加盟国にあり、そのためE C Bの関与する範囲・内容は限定されている（第三議定書二五条一項）。但し、理事会の全会一致に基づく決定により、E C Bに保険会社を除く金融機関の監督権限を付与することが可能となっている（二〇五条六項・第三議定書二五条二項）。

#### (3) 国庫代理店としての活動

ECB・NCBは、ECの機関・加盟国政府・その他の公的機関のために国庫代理店（fiscal agent）として活動することができる（第三議定書二二条一項）。

(4) 統計情報の収集

さらにECBは、NCBの助力を得ながら、必要な統計情報の収集を行わなければならない（同五条一項）、これにより得られた情報は、通貨政策実施のために利用される。<sup>(65)</sup>

4 任務遂行のための立法権限

以上のような権限を具体的に行使するためには、EC条約の下位法規である二次立法の制定が必要となる場合がある。このため、ECBには、ESCBの任務である通貨政策の決定・実施、準備率規制、金融機関の監督のために必要な範囲で規則制定権、その他ESCBの任務の実施に必要な決定を下す権限、勧告・意見表明権が付与されている（一〇八条一項・第三議定書三四条一項）。<sup>(66)</sup> これらの規則・決定には、通常の立法手続によって制定されたEC条約一八九条記載の二次立法と同様の法的拘束力が認められる（同条二項・第三議定書三四条一項）。そしてECBは、規則・決定に従わない加盟国の事業者に対して、制裁として、罰金ないし違反の継続期間中支払いを義務づけられる履行強制金を課することができる（一〇八条三項・第三議定書三四条三項）。なお制裁実施のために、一九九八年一月に、理事会規則二五三二／九八号が定められており、例えば、罰金の上限は五〇万ユーロに制限されている（規則二条一項<sup>(67)</sup>（a））。

(四) ECBとNCBの権限関係

EC条約は、ECBの権限のみを規定しているが、第三議定書は、前述のようにECBだけでなくNCBにも様々な権限を付与している。しかしながら、NCBは、自由にそれらの権限を行使することはできず、ECBの意図に反することはできない。そうでなければ、統一的な通貨政策の実施は不可能であるからである。

まず前提として、NCB定款を含む加盟国法は、EC条約およびESCB定款に適合しなければならない（一〇八条・第三議定書一四条一項）。これにより、NCB自体が、ESCBに矛盾しない存在であることが保証される。しかしEC条約は、これ以外にECBとNCBの関係について言及しておらず、両者の関係は、条約自体からは明確であると言い難い。両者の関係を規律するのは、第三議定書であると、

第一に、NBCの権限中には、その行使がECBの承認を必要とすることが明白であるものがある。例えば、NCBには、国際通貨基金に代表される国際通貨機関に参加する権限が認められているが、そのためにはECBの承認が必要であることが明確に定められている（第三議定書六条二項）。

第二に、それ以外の権限についても、NCBは、ECBの判断にしたがって行動することが予定されている。すなわち、第三議定書には、ECBの役員会が必要な指示（instructions）をNCBに与えなければならないこと、ECBがESCBの任務の実施をNCBに依頼すること（同二二条一項）、NCBは、ECBのガイドラインと指示に従って行動しなければならないこと、運営理事会はガイドライン・指示が遵守されるように必要な措置を取らなければならないこと（同一四条三項）が各規定されている。

このように、議定書は、ECBがNCBの上位にあるという両者の関係を明らかにしている。<sup>(68)</sup>NCBは、運営理事会が反対する場合には、第三議定書に記載された以外の任務を遂行できないこともその証左である（同一四条四

項）。これらを見る限り、ECBにNCBを統制する役割が期待されていることは明らかである。そしてNCBが、ECBの意向にしたがって行動することは、通貨主権が、加盟国からECへ移譲されたことに対応している。

しかし、ECBによるNCBの統制に、問題点がないわけではない。たしかに、NCBが第三議定書の課す義務に違反した場合には、ECBが、一定の手続を経た上でNCBに対する訴訟を欧州裁判所に提起できるというEC条約一六九条類似の司法統制手続が、第三議定書により認められている（同三五条六項）。ECBは、EC条約・第三議定書にしたがって規則・決定を下すことができ（一〇八条一項・第三議定書三四条一項）、NCBがこれらの二次立法や議定書自体によって法的義務を課される時は、この司法統制手続の対象となろう。しかし、第三議定書の条文（三五条六項）は、EC条約一七一条の場合と異り、NCBが、欧州裁判所の判決に従わない場合の制裁手段に言及していない。従って、判決の性質は、EU条約によるEC条約改正以前の二六九条訴訟判決と同様の宣言判決であり、NCBが判決の履行を強制されることはないと考えられる。

また前述のように、ECBによるNCBの統制手段の中心は、ガイドラインと指示である。ガイドライン・指示は、どちらも第三議定書三四条の定める法的手段（legal acts）に含まれておらず、原則としてそれらにNCBを法的に拘束する効力があるとは思われない。<sup>(69)</sup> さすれば、仮にNCBがこれらに従わない場合にも、その状態の是正は、やはりNCBの自発的協力に待つ他はないことになる。このように、NCBに対する統制は、最終的な強制を欠いているという意味で、法的には不十分なものとどまっている。

# (五) ECB・NCBの独立性<sup>(70)</sup>



ESCBの特徴は、ESCBを構成するECBとNCBの独立性が、EC条約によって強固に保障されていることである。これは、加盟国政府が短期的な景気拡大政策を採用した場合にも、ESCBが、その影響を受けずに、物価安定のために行動しうることを保障するためである。ECB・NCBの独立性を緩和するためには、EC条約の修正が必要であり、その意味では、両者の独立性は、その独立性が評価される、ドイツの中央銀行であるドイツ連邦銀行の独立性よりも強固である。これは、中央銀行の独立性の確保が物価の安定にとって不可欠であるとの考え方に立脚している。<sup>(72)</sup>

ECB・NCBの独立性を保障するためには、具体的には、外部からの政治的圧力を排除する必要がある。このため、両者およびその意思決定機関の構成員は、EC機関・加盟国政府などの指示を求め、またそれからの指示を受けてはならず、EC機関・加盟国政府の側もこの原則を尊重して、影響力を行使してはならない（二〇七条・第三議定書七条）。ここに規定される独立性の程度は、委員会の構成員に保障されるものと同じである（二五七条二項）。独立性はまた、ECBの財政面と組織面からも保障されている。すなわち、ECBの収入・支出はEC予算の範囲外であり、加えてECBの内部組織を定める手続規則の制定権限は、運営理事会に与えられている（第三議定書一二条一項<sup>(73)</sup>）。加盟国は、国内法をEC条約及び第三議定書の定めるESCB定款に適合させなければならず（二〇八条・第三議定書一四条）、NCBの独立性も担保される。

ところで、ECBの独立性を担保するためには、意思決定機関構成員の任命についても配慮しなければならない。前述のように、役員会の構成員は、加盟国政府の合意によって任命される。しかし、その任期は八年と長く、兼職・兼業を禁止され（第三議定書一一條一項）、しかも再任が禁止されている（二〇九条二項・第三議定書一一條二

項）。そして、その解任は、欧州裁判所だけが決定できる（第三議定書一条四項）。これらの規定も、ECBの人事上の独立性に寄与している。NCBについても同様の規定がある（同一四条二項）。

もつとも、EC機関とECBとの関係がまったく切斷されるわけではない。理事会議長および委員会委員は、投票権こそないが、運営理事会に出席でき（二〇九b条一項）、理事会議長はさらに運営理事会の審議に動議を提出することができる（同条二項）。これに対して、ECB総裁も理事会がESCBの目的・任務に関する事項を審議する時は、理事会に参加できる（二〇九b条二項）。ECBは、さらに毎年、ESCBの活動と通貨政策に関する報告書を欧州理事会およびEC各機関に提出し、さらに欧州議会にも、説明しなければならない場合がある（同条三項）。これらは法的にはECBの行動自体を何等制約するものではない。しかし、これらを手掛かりに、ECBに対する事実上の影響力が行使される可能性は否定できないであらう。

#### （六）通貨主権の移譲の意義―運営理事会での意思決定―

経済政策分野での主権が加盟国になお維持されるのに対して、通貨政策に係る主権は、ECに全面的に移譲されている。しかし、その内容を明確にするためには、さらにESCBの中核を成すECBの意思決定方法についても検討を加えておく必要がある。すなわち、ECBが、通貨主権を行使するとしても、その行使自体が政府間協力的に行われるのであれば、主権の移譲には留保を付さなければならぬからである。ECBの主要な意思決定機関は、先の検討から運営理事会であることが明らかである。そこで、以下には、運営理事会における意思決定手続について検討する。

現在の運営理事会は、六名の役員会構成員と一名のNCB総裁の合計一七名によって構成されている。

NCB総裁が、運営理事会の構成員であるので、NCBはECBの指示に服しなければならないとは言うものの、その意思は、ECB意思決定機関の中で直接に代表される。しかし、運営理事会での決定は、原則として、それぞれ一票を持つ各構成員の単純多数決によって行われ、賛否同数の場合にはECB総裁が決定を下す（第三議定書一〇条二項）。現時点での過半数は九票である。したがって、常勤の職員であり、日常的に意志疎通をはかっている役員会構成員の間での意見の対立が生じにくいと仮定すると、役員会構成員の六票に加えて三名のNCB総裁の賛成があれば意思決定が可能であることになり、その場合残り八つのNCBの意向は無視されることになる。

但し、一部の事項は、単純多数決の対象外であり、「特定多数決 (qualified majority)」ないし「特別多数決」によって決定される。すなわち、前者は、NCBの有するECB株式の割合に従ってNCB総裁の投票数が加重される方法であり、これが適用される場合、役員会の構成員は、投票権を有しない。そして、ECB資本の三分の二、株主の半数をそれぞれ上回る賛成により決定が行なわれる（同一〇条三項）。この方式が適用されるのは、ECB資本の増加等（同二八・二九条）・外貨準備の移転（同三〇条）・ESCBの通貨政策実施の結果としてNCBに生じた収入の配分（同三二条）・ECBの得た利益・損失の配分（同三三条）に関する決定である。後者の特別多数決では、各人に与えられる票数は一票であるが、さらに投票総数の三分二が必要とされる場合（同一四四条四項・二〇条）と全会一致が必要とされる場合（同四一条二項）に分かれる。特別多数決の適用対象は、かなり限定されており、例えば、全会一致は、第三議定書の一部の条文について修正の勧告を行う際に要求されるだけである。

総じて、単純多数決以外の決定方法は、ECBの枠組み変更や例外的な事態の承認のために利用されており、通

貨政策の決定・実施に係る基本的事項は、いずれも単純多数決の対象となっている。例えば、通貨供給量を決定する銀行紙幣発行の認可も、単純多数決によって決定される事項である。

以上の検討からは、少数加盟国の意思が、ECBの運営に決定的影響を及ぼすことは困難であることが看取できる。特に、役員会が一致して行動する場合には、ECBが相当数のNCBの意向を無視し得るという意味で、通貨同盟の超国家性は相当程度肯定できるように思われる。それゆえに加盟国の視点からは、自国の経済政策と矛盾する通貨政策がECBにより決定される可能性が高く、そこで後述のように経済政策と通貨政策の齟齬が懸念されることになるのである。

- (50) 本稿では、「monetary policy」について「通貨政策」の訳語を用いるが、一般的には「金融政策」という用語が用いられることが多い。
- (51) Smits, *The European Central Bank: Institutional Aspects*, 45 INTL & COMP. L. Q. 319, at 326 (1996).
- (52) P. Kapteyn and P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities-From Maastricht to Amsterdam*, 999 (L. Gormley 3rd ed. 1998).
- (53) ECBは「物価の安定とは、参加加盟国の領域（ユーロランドと呼ばれる）における統一消費者物価指数の年上昇率が二%以下であることと定義」する（ECB, *A Stability-Oriented Monetary Policy Strategy for the ESCB*, Press Release, 13 October 1998）。
- (54) Smits, *supra* note 12, at 117-118 (1994).
- (55) 島崎・前掲注（4）二九七—二九八頁。
- (56) 定訳はまだなく、運営評議会（島崎・前掲注（4）二八六頁）・政策委員会（国際通貨研究所編、佐久間潮・荒井耕一郎・糠谷英輝著「欧州単一通貨ユーロのすべて」九四頁（東洋経済新報社・一九九七年）とも訳されている。
- (57) これも定訳はまだなく、理事会とも訳されている（島崎・前掲注（4）二八六頁）。

(58) 拡大評議会・一般委員会と呼ばれることもあり(国際通貨研究所・前掲注(56)九五頁)、ECB総裁・副総裁及びNCB総裁によって構成される。役員会の他の構成員も参加することはできるが、投票権は持たない(第三議定書四五条二項)。一般理事会の役割は付随的なものに限定されている。すなわち、一般理事会は、ECBが諮問機関としての役割を求められる場合(同四条・二五条一項)に機能する(同四七条一項)ほか、統計情報の収集・ESCBの活動報告の作成・必要な規則の策定などを援助する(同二項)。

(59) 例えば、運営理事会は、一九九九年一月には、主要なリファイナンス・オペに適用される金利を三・〇%と決定した(ECB, Monthly Bulletin, February 1999, at 5)。

(60) この他、運営理事会は、NCBの会計・報告業務標準化のための規則制定(第三議定書二六条四項)、外部監査人の推薦(同二七条)、ECB増資の決定(同二八条一項)、ECBへの資本払込み方法の決定(同三項)、NCBからの資本移転条件の決定(同四項)、二九条適用に必要な措置の採択(第三議定書二九条四項)、訴訟提起の決定(同三五条五項)などを行うこととされている。

(61) ECB, supra note 59, at 5 and 7.

(62) ECBの公開市場操作は、(1)主要リファイナンス・オペ、(2)中期リファイナンス・オペ、(3)微調整オペ、(4)構造オペの四種類に区分される。操作の手段としては、(1)レポ取引、(2)アウトライト取引、(3)ECB負債証券の発行、(4)外国為替スワップ、(5)定期預金が予定されている(ECB, The Single Monetary Policy in Stage Three, General Documentation on ESCB Monetary Policy Instruments and Procedures, Press Release, 18 September 1998; 相沢幸悦編著「林秀毅・岩田健治・黒川洋行著」『欧州通貨統合と金融・資本市場の変貌』一二六―一二七頁(日本評論社・一九九八年))。

(63) 島崎・前掲注(4)三二―三二五頁、相沢・前掲注(62)一〇五―一三頁。

(64) すなわち、理事会による第三国との為替相場制度協定の締結・ECU基準相場の設定は、ECBからの勧告に基づき、または委員会からの勧告による時は、ECBへの諮問の後に決定される(一〇九条一項)。為替相場政策のための一般の方針の決定(同条二項)、通貨問題・外為問題に関する第三国との交渉(同条二項)・その他EMUに特に関連する事項(同条四項)についても同様である。その他、金融機関の監督・金融制度の安定についても、ECBは、理事会に助言し、諮問される権限を有する(第三議定書二五条)。

- (65) 統計情報収集のために、理事会規則二五三三／九八号が採択されている（Council Regulation (EC) No 2533/98 of 23 November 1998 concerning the collection of statistical information by the European Central Bank, OJ1998 L318/8）。
- (66) ECBは、既に各種の決定・勧告を出している。例えば、ユーロ銀行券及び硬貨の法的保護の拡大のための措置に関するECB勧告（Recommendation of the European Central Bank of 7 July 1998 regarding the adoption of certain measures to enhance the legal protection of euro banknotes and coins (ECB/1998/7), OJ 1999, C 11/13）。ユーロ銀行券の単位<sup>1</sup>詳細等に関するECB決定（Decision of the European Central Bank of 7 July 1998 on the denominations, specifications, reproduction, exchange and withdrawal of euro banknotes (ECB/1998/6), OJ 1999, L8/36）など。
- (67) Council Regulation (EC) No 2532/98 of 23 November 1998 concerning the powers of the European Central Bank to impose sanctions, OJ 1998, L 318. 4.
- (68) Louis, *supra* note 34, at 51.
- (69) 名称の如何にかかわらず、当事者の法的地位に影響するEC機関の行為は、訴訟の対象となり得るので、ガイドライン・指示に「かつ、その可能性がなけつはな（H. Schermers and D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities* 171-172 (5th ed. 1992)）。なお、ECB手続規則一七条は、ECBの法的手段に、ガイドライン・指示を含めているが、第三議定書と同一貫性は判然としな。
- (70) 庄司克宏「欧州中央銀行制度（ECB）の法的構造と課題——独立性と説明責任を中心に——」横浜国際経済法学七巻二二三—二三三頁（一九九八年）。
- (71) P. Kapteyn and P. VerLoren van Themaat, *supra* note 52, at 1000.
- (72) Pipkorn, *supra* note 6, at 281; Smits, *supra* note 51, at 327; Lastra, *The Independence of the European System of Central Banks*, 33 HARV. INT'L L. J. 494-496 (1996).
- (73) P. Kapteyn and P. VerLoren van Themaat, *supra* note 52, at 1009.
- (74) 例えば、三分の二の特別多数決が必要とされる場合でも、役員会構成員の六票が賛成すれば、決定阻止には、最低六つのNCBの反対が必要となる。

## 五 EMUの今後の展望―経済政策と通貨政策の整合性―

EMUについては、経済政策と通貨政策の整合性が欠如する危険が指摘されている。これには、本来二つの側面がある。第一は、加盟国の経済政策とECBの通貨政策の齟齬であり、第二は、EC理事会の経済政策とECBの通貨政策の齟齬である。前者だけが意識される場合が少くないが、後者の可能性も合わせて検討されなければならない。以下には、これまでの検討を踏まえて、前者から論じる。

経済政策に関する主権が加盟国に維持されたことから、各加盟国の実施する経済政策が、ECBの実施する通貨政策に対応せず、ESCBの目的である物価の安定が損なわれる事態が生じるのではないかとの懸念は、再三表明されてきた。<sup>(15)</sup>ここでは、加盟国の経済政策がECレベルで十分調整されず、その結果、一部の加盟国経済政策とECB通貨政策間に矛盾が生じることが主に想定されている。たしかに、EC条約の規定自体からはそのような懸念が生じることとは理解できる。<sup>(16)</sup>しかし、「安定・成長協定」による理事会規則の制定により、EC条約の予定する収支の均衡した加盟国財政政策の実現に関する限り、現在の法的枠組は、加盟国統制にかなりの実効性を発揮することが期待できる。もっとも、それ以上に、加盟国に理事会の定めるガイドラインにどの程度合致した経済政策を取らせることができるかには、疑問の余地があり、その意味では、ECBの通貨政策と加盟国の経済政策の間に齟齬が生じる可能性は否定できない。

しかし、この可能性の意味を理解するためには、さらに以下の点に留意する必要がある。まず第一に、NCBの

独立性が保証され、加盟国政府からの政治的影響が遮断される限り、ECに通貨主権が移譲されていなくても、そもそも一国内において、NCBの通貨政策と加盟国政府の経済政策との間に齟齬が生じる可能性がある。換言すれば、中央銀行の政策が政府の政策に適合しないことがあるのは、独立した中央銀行制度の言わば宿命であり、この問題を単純に主権の所在とだけ関連させて議論することは不十分であると思われる。加えて第二に、経済政策の場合と同様に通貨政策についても、ECBの決定履行にあたって、NCBの自発的協力を依存しなければならぬ部分があり、その限りでは、通貨政策の権限がECにあることを過度に強調することは必ずしも妥当ではない。ECへの主権移譲といっても、ECの政策を実施するために、特に積極的な加盟国の行為が要求される場合には、EC法の直接効果等の判例理論に基づく国内裁判所での訴訟を利用できる場合は別として、加盟国の自発的協力に依拠せざるを得ないのが現在のEC法の原則であり、EMUについても、この点は変わらないからである。ECBの提起するNCBの義務違反に対する訴訟についても、いきなり訴訟を提起することをせず、まず理由付意見を送ってNCBに自主的・是正の機会を与えるのは、そのゆえである（第三議定書三五条六項）。

結論を要約すると経済政策の権限は加盟国に、通貨政策の権限はECにという主権の所在から、自動的に両政策の不一致が生じると考えるべきではなからう。両者の関係は、第一に、主権の所在という点では本質的に異なりながらも、ECレベルで決定された政策を実施するために加盟国側の自発的協力が必要とする部分があるという点ではなお共通する部分があり、第二に、ECと加盟国の対立という側面の他に、そもそも独立性を保障された中央銀行と政府との対立という側面を含んでいるからである。

次に後者は、日本ではそれほど意識されていないように思われるが、ECレベルにおいて、理事会の定める経済



政策とECBの通貨政策の間に整合性が担保されるかどうかとも考慮しなければならない。具体的には、第一に、理事会の定める経済政策のガイドラインとECBの政策が矛盾する可能性がある。ガイドラインが、理事会の特定多数決により決定されるのに対して、運営理事会の決定は一般に単純多数決により、場合によれば、過半数のNCBの意向に反する決定がなされることもある。したがって、この相違から、運営理事会のより大胆な決定に理事会のより慎重な決定が追従していけない事態が生じると、ECへの主権移譲の程度とは係りなく、EMUの運営は困難に直面するかもしれない。ドイツを始めほとんどの加盟国において、雇用を重視する社会民主主義政党が政権を掌握していることを考慮すると、この危険性を無視することはできない。そして第二に、為替相場政策についても、両者の間に矛盾が生じる可能性がある。第三国との為替相場政策は、物価の安定に配慮しながらも、最終的には理事会によって決定される。このため、その政策が、ECBの目指す物価の安定に悪影響を及ぼす可能性は否定できない。<sup>(78)</sup>これらの可能性にも、やはり独立した中央銀行制度自体に起因する部分が存在する。

いずれにせよEMUを円滑に機能させていくためには、単一通貨の導入にもかかわらず、引き続き加盟国の自発的協力を調達するための政治的・経済的インセンティブを創出し続けることが必要であろう。その意味では、EMUは純粹に法的な存在ではないのである。そして、現在のEMUに内在する弱点は、将来的には、経済政策についての主権移譲を促す推進力として機能するかもしれない。欧州委員会の次期委員長への就任が予定されているロマン・プロディが、EUの今後一〇年の主要な課題として、単一の経済と単一の政治への移行を既に提唱していることは、この可能性を示唆するものであると言えよう。<sup>(79)</sup>

(75) 田中素香「EU通貨統合への道のり」経済セミナー五二八号二頁（一九九九年）・浜姫子「ユーロランド不可知なるものの

到来」同 一七頁；Lastra, *supra* note 72, at 480-481.

(76) Lastra, *supra* note 72, at 516-518.

(77) 須網・前掲注（7）頁。

(78) Lastra, *supra* note 72, at 514-515；Gormley and de Haan, 'The democratic deficit of the European Central Bank 21 E. L. Rev. 95, at 102-103 (1996).

(79) Prodi to outline reform plans at EU summit, April 14, 1999 (CNN Web Sites, <http://cnm.com/WCRLD/europe>).

付記・なお本稿脱稿後の一九九九年五月一日アムステルダム条約が発効し、これにより本稿中のEU条約・EC条約の条文は、条文番号が変更されたことを付言する。